RESOLUCIÓN 91/2022, DE 3 DE AGOSTO, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2022/000318

Asunto: Reclamación presentada por D. ……, Coordinador General del Sindicato Profesional de la Ertzaintza (Si.P.E.), por su disconformidad con la información proporcionada por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, en respuesta a su solicitud de acceso a la información pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 28 de mayo de 2022, y registro de entrada 1 de junio, D. ……, Coordinador General del Sindicato Profesional de la Ertzaintza (Si.P.E.), formuló solicitud de acceso a la información pública, por el canal postal, ante el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, exponiendo lo siguiente:

> *"PRIMERO. Interesa a esta parte la situación real de la plantilla en la Ertzaintza, en concreto en la jefatura de división de protección ciudadana, en la que constan tres empleados públicos.*
>
> *SEGUNDO. Que según el Art. 105 apartado b) de la Constitución; en el artículo 13, apartado d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y en los artículos 12 y 17 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,*
>
> *SOLICITO:*
> *PRIMERO. Me informe, de los empleados públicos que están realizando funciones en la jefatura de división de protección ciudadana:*
> **Nombre y apellidos.*
> **Grado y especialidad.*
> **El perfil lingüístico de euskera que tienen.*
> **Copia de la convocatoria pública por la cual han accedido a ese puesto.*
> **situación en la que se encuentran en dichos puestos, comisión de servicios voluntaria o forzosa, adscripción provisional o definitiva...etc.*
> **Copia de la Resolución o acto administrativo individual de cada uno de ellos, en la que adquieren el puesto."*

2.- Mediante escrito de la Dirección de Recursos Humanos del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, de fecha 21 de junio de 2022 y registro de salida 27 de junio, se dio acceso a la siguiente información:

> *"En relación a su escrito de fecha de registro de entrada 1 de junio de 2022 (nº de registro 670E2200243), en el que pregunta por la plantilla de la Jefatura de la División de Protección Ciudadana, al respecto, informarle de que según la relación de puestos de trabajo vigente, en la citada División tiene asignado un puesto de trabajo: 20021-Jefe de División, Intendente, que ocupa en comisión de servicios el Intendente con NIP 03392, conferida por Resolución de 9 de julio de 2019, del Viceconsejero de Seguridad.*
> *En cuanto a otras personas a que UD. alude en su escrito, no constan dependientes de la División, según la relación de puestos de trabajo, no obstante, pudiera tratarse de personal adscrito a la Secretaría General que, conforme a la Orden de estructura de la Ertzaintza, es la encargada de apoyar en la gestión administrativa ordinaria y la coordinación documental a la Dirección de la Ertzaintza, así como a la Jefatura de la Ertzaintza, a las Jefaturas de División y a la Jefatura de Oficina Central de Inteligencia".*

3.- Con fecha 27 de junio de 2022, ha tenido entrada, en esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública reclamación formulada por el Sr. ……., por el canal electrónico, debido a su disconformidad con la información proporcionada por parte del Departamento de Seguridad, mediante la que solicita lo siguiente:

> *"PRIMERO. Interesa a esta parte la situación real de la plantilla en la Ertzaintza, en concreto en la jefatura de división de protección ciudadana, en la que constan tres empleados públicos, para lo cual se realizó la siguiente solicitud (se adjunta copia).*
>
> *SEGUNDO. Que los datos que se piden está relacionada con la documentación que emite la secretaria general de fecha 23/5/2022 (se adjunta copia) que siguen constando a fecha de hoy.*
>
> *TERCERO. Que la directora desestima (se adjunta copia) la solicitud por dos motivos:*
> *Porque sólo hay un puesto según la rpt y porque no consta dependientes de la División.*
> *A lo primero tenemos que decir, que según la relación de puestos de trabajo solo existe un puesto. A lo segundo, esta parte no sabe de quien depende los tres empleados públicos que consta en el documento que adjuntamos y no es propósito de esta parte el saberlo, solamente que identifique a los empleados públicos según la solicitud realizada.*

CUARTO. - Que según el Art. 105 apartado b) de la Constitución; en el artículo 13, apartado d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y en los artículos 12 y 17 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

SOLICITO:
PRIMERO. Con la nulidad del escrito de la directora, se estime mi solicitud y se me informe, de los empleados públicos que están realizando funciones en la jefatura de división de protección ciudadana:
**nombre y apellidos.*
**grado y especialidad.*
**el perfil lingüístico de euskera que tienen.*
**copia de la convocatoria pública por la cual han accedido a ese puesto.*
**situación en la que se encuentran en dichos puestos, comisión de servicios voluntaria o forzosa, adscripción provisional o definitiva…etc.*
**copia de la Resolución o acto administrativo individual de cada uno de ellos, en la que adquieren el puesto."*

4.- Con fecha 11 de julio de 2022, esta Comisión da traslado electrónico de la reclamación al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, por medio de los dispositivos de tramitación electrónica interna -TRAMITAGUNE, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo.

5.- Pasado el plazo otorgado al efecto, a la fecha de la presente Resolución, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco no ha realizado alegación alguna. Atendiendo a la siempre necesaria toma en consideración de las variables que pudieran afectar a los límites de acceso a la información, o de las dificultades que pudieran existir para proporcionar la información por encontrarse en curso de elaboración o de publicación, o por necesidad de reelaboración etc., hemos de manifestar que hubiera sido deseable conocer el criterio de dicho Departamento, quien podría haber aportado elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. No obstante, aunque es de lamentar la falta de colaboración con esta Comisión, la ausencia de alegaciones por parte del Departamento de Seguridad no impide resolver la reclamación presentada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en

la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- La solicitud inicial de información fue presentada por el Sr. ……., con registro de entrada de 1 de junio de 2022, ante el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el Departamento del Gobierno Vasco contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. Dicho departamento respondió mediante escrito con fecha 21 de junio de 2022 y registro de salida 27 de junio, esto es, dentro del plazo establecido para ello. Se desconoce la fecha de notificación y aceptación de la misma.

4.- La reclamación que nos ocupa ha sido interpuesta el día 11 de julio de 2022. A estos efectos, el artículo 24.2 de la citada LTAIBG, dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que la reclamación que nos ocupa ha de entenderse interpuesta en plazo.

5.- En primer lugar, esta Comisión debe hacer referencia al procedimiento que está establecido normativamente para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, esto es, lo contenido en los artículos 17 a 20 de la LTAIBG y el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El Si.P.E y su representante, están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, siendo el sindicato una persona jurídica y el Sr. ……. un representante de la misma, algo que no vienen realizando en su relación con el Departamento de Seguridad cuando formalizan solicitudes de acceso a la información pública. Por otra parte, el Departamento de Seguridad, a través de su Dirección de Recursos Humanos, no viene emitiendo, en respuesta a dichas solicitudes, las oportunas resoluciones que el artículo 20 de la LTAIBG establece como garantía para el ejercicio de un derecho, que requiere en otros elementos, la posibilidad de interposición de los oportunos recursos en via administrativa o ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

6.- Tal y como señala el artículo 13 de la LTAIBG, se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el presente supuesto, resulta patente que la información solicitada es información pública que, en todo o en parte, debe obrar en poder del Departamento de Seguridad por tratarse de materia ámbito de su competencia.

7.- Es necesario destacar que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma y a la rendición de cuentas por la gestión, así la LTAIBG, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ".*

8.- El capítulo III de la LTAIBG "*configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular*."

9.- Distintos Tribunales de Justicia se han pronunciado en numerosas ocasiones, en relación a la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG. Entre ellas, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo

Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid destaca que "*La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso ponderando los intereses en conflicto*". Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017 recoge "*esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.*"

10.- En este caso ha de mencionarse también que el derecho de acceso a la información relativa al empleo público adquiere especial relevancia habida cuenta que es la transparencia precisamente un fundamento básico de actuación, tal y como se regula en el artículo 1.3 h) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

11.- El artículo 17.3 de la citada LTAIBG, dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En este caso debe tomarse también en consideración que se trata de un sindicato quien solicita la información, quien cuenta con un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos. La Constitución española da reconocimiento expreso en su artículo 7 a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que "*contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios*", lo que conlleva en la legislación laboral el reconocimiento de una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones. Entre ellas, y en el seno de la Administración Pública, el derecho de información de las juntas de personal y delegados de personal que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se reconoce también a las secciones y delegados sindicales constituidos en los centros de trabajo de aquélla, el cual viene concretado en el artículo 9 de la citada ley, cuyo reconocimiento resulta esencial para la existencia de un auténtico y efectivo derecho de libertad sindical.

El artículo 40.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público recoge entre las funciones de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal la de recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento. La jurisprudencia ha señalado que no implica una lista cerrada y completa, sino abierta, que permite incluir otras que se consideren necesarias para el ejercicio de sus respectivas funciones y la defensa de la libertad sindical.

12.- Sin embargo, en este caso, la información que se solicita contiene datos de carácter personal, por lo que conforme al artículo 15 de la LTAIBG requiere de una razonada ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas, cuyos datos aparezcan en la información solicitada, y su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, pues podría conllevar un perjuicio y afectar a su intimidad o a su seguridad.

La Dirección de Servicios ya ha identificado mediante el NIP al Intendente ocupante de la plaza que consta en la Relación de Puestos de Trabajo, y ahora se reclama de otras dos personas, que ocupan plazas que no figuran en dicha RPT, pero que apoyan en la gestión administrativa ordinaria y la coordinación documental a la Dirección de la Ertzaintza y a otras Jefaturas de la estructura de la Ertzaintza.

Con respecto a la protección de datos de carácter personal, esta Comisión desea hacer constar el criterio que, con fecha 23 de marzo de 2015, emitieron el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, en relación con cuestiones que se refieren a información sobre las retribuciones correspondientes a determinados puestos de trabajo que permitiría identificar a las personas que los ocupan así como sobre la identidad de la persona que desempeña un determinado puesto de trabajo. En el caso que nos ocupa, ha de decirse que la obligación de publicar la RPT sin identificación de los ocupantes de los puestos ya estaba regulada en normas anteriores a la LTAIBG, por lo que no procedería restringir el acceso a dicha información. El criterio general favorable al acceso únicamente podría limitarse en caso de que en un caso concreto, en relación con una determinada empleada o empleado público y en atención a su situación específica, debiera prevalecer, conforme al apartado 2 del artículo 15 de la LTAIBG, la garantía de su derecho a la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

De este modo, de carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y

funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.

Aplicando este criterio, se considera que en la información referente a los puestos de trabajo con mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma decisiones o a aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza prevalecerá, como regla general, el interés público sobre la protección de datos y la intimidad. Y en la referente a los puestos de menor nivel de responsabilidad y autonomía o a los puestos cuya provisión se verifica por procedimientos reglados o no implican una relación especial de confianza, prevalecerá, también con carácter general, el respeto a la protección de datos y a la intimidad.

Dicho esto, y en el caso que nos ocupa, procedería en el caso del ocupante del puesto de trabajo: 20021-Jefe de División, Intendente, que ocupa en comisión de servicios el Intendente con NIP 03392, conferida por Resolución de 9 de julio de 2019, del Viceconsejero de Seguridad, proporcionar al solicitante la copia de la citada Resolución, debidamente anonimizada, así como información de la titulación que posee el ocupante, y su perfil lingüístico, así como copia de la convocatoria para el acceso al puesto, si la hubiera. No así, el nombre y apellidos del ocupante, puesto que bastaría con la identificación ya proporcionada con el NIP, ya que el conjunto de la información proporcionada permitiría el conocimiento sobre la organización y funcionamiento, finalidad de la LTAIBG, protegiendo además el derecho a la intimidad de la persona afectada.

En el caso de los otros dos puestos, al tratarse de puestos que han sido otorgados a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, con independencia de quién ostente la titularidad del órgano superior o directivo del que dependan, resulta de escasa relevancia proporcionar datos personales de las personas ocupantes para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de la transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estas personas empleadas públicas a la protección de sus datos personales, y debe denegarse toda la información relativa a sus ocupantes, no así la que se refiera a los puestos concretos y los requisitos establecidos para su cobertura.

13.- Esta Comisión desea recalcar una vez más que, aunque el procedimiento de derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG, resulte de aplicación para estos casos, sería deseable que la relación con los sindicatos, estén o no estén presentes en la mesa de negociación, se articulara de un modo abierto y flexible, colaborativo, evitando así que se haga un uso inapropiado del procedimiento administrativo previsto para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La complejidad administrativa que este uso reiterado del procedimiento de derecho de acceso a la información pública está generando - con el uso de medios y tiempos que exige un procedimiento administrativo formal en el que intervienen dos instancias distintas-, un procedimiento que es garantista, pero que resulta ineficiente para la finalidad pretendida por los sindicatos, y a su vez, que se aleja de la finalidad de la LTAIBG -que es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones-, puesto que tampoco el Departamento de Seguridad lo gestiona como el procedimiento administrativo regulado para el derecho de acceso a la información pública, hace que los hechos se aproximen al concepto de abuso de derecho por ambas partes, que esta Comisión entiende debería ser evitado.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación presentada por D. ……, Coordinador General del Sindicato Profesional de la Ertzaintza (Si.P.E.), por su disconformidad con la información proporcionada por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, en respuesta a su solicitud de acceso a la información pública.

Segundo.- Emplazar al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco para que, en el plazo de 10 días, proporcione la información solicitada a la entidad reclamante, conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 12.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la entidad reclamante y al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

MIREN MARTIARENA BARKAIZTEGI